

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Il Conseil constitutionnel frena la Corsica. Brevi note a proposito della decisione 2001 - 454 DC

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/56057> since

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

*Il «Conseil Constitutionnel» francese frena la Corsica.
Brevi note a proposito della decisione n. 2001-454 DC*

di ANNA MASTROMARINO

1. Con la sent. n. 2001/454 DC del 17 gennaio 2002 il *Conseil constitutionnel* francese si è pronunciato sulla conformità costituzionale del progetto di l. n. 751, adottato dall'Assemblea il 18 dicembre 2001¹, e volto ad una revisione del *Code général des collectivités territoriales*² nella parte dedicata all'organizzazione della Corsica.

La decisione sancisce, anzitutto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 par. IV e di ogni altra norma che attribuisce un potere legislativo agli organi della Regione Corsica, ovvero, aderendo *in toto* alle posizioni dei ricorrenti, ribadisce l'impossibilità nell'ordinamento francese, di riconoscere in capo ad una Collettività territoriale una potestà che è propria dello Stato. Diversamente, è dichiarata la conformità dell'art. 1 parr. I-III e dell'art. 7, poiché è possibile, come è chiarito rispettivamente ai considerando 8-17 e 22-25, una loro lettura compatibile con il dettato costituzionale.

La decisione merita l'attenzione del lettore, e del lettore straniero in particolare, tanto sul piano tecnico-procedurale, quanto nei contenuti.

¹ Il testo è stato approvato in seno al Parlamento secondo la procedura indicata all'art. 45 della Costituzione francese, che prevede l'intervento di una commissione mista paritetica, convocata dal Primo Ministro, allorché, come nel caso di specie, una proposta di legge o un disegno non abbia potuto essere adottato dopo due letture da parte di ciascuna Camera. In tal caso la commissione sarà incaricata di proporre un testo relativo alle norme controverse. Per ulteriori ragguagli circa la procedura di approvazione del testo si confronti il rapporto della commissione così come richiamato dai documenti delle Camere, *Assemblée nationale* n. 3389 del 15 novembre 2001 e *Sénat* n. 76 2001-2002.

² Il Codice generale delle collettività territoriali, oltre alle regole relative all'ordinamento della Regione Corsica, prevede, altresì, la disciplina relativa ad ogni altra Collettività territoriale in Francia.

Infatti, la sentenza si inserisce in una vicenda politico-legislativa che coinvolge profondamente le istituzioni francesi, rappresentando al momento l'ultima tappa di un processo di revisione dell'ordinamento della Regione Corsica, già avviato nel 2000 e fortemente voluto dal Governo Jospin.

Orbene, non è possibile percepire sino in fondo la rilevanza dell'intervento del Consiglio francese se non richiamando le vicende politiche che ne costituiscono l'antefatto.

A prescindere dagli esiti, due sono gli elementi di originalità che distinguono la proposta di legge avanzata, il 27 febbraio 2001, dal Primo Ministro francese, rispetto ad ogni altro precedente intervento di risoluzione dell'*affaire corse*³.

³ Nel 1972, con la l. n. 72 del 5 luglio, istitutiva delle Regioni, la Francia avvia un proprio processo di decentramento. Poiché non espressamente previste dalla Costituzione del 1958, bisogna attendere la l. n. 213 del 2 marzo 1982, intitolata per l'appunto «diritti e libertà dei Comuni, dei Dipartimenti e delle Regioni», perché alle Regioni venga riconosciuto lo *status* di collettività territoriali, inaugurando un più ampio processo di decentramento e deconcentrazione fondato su un progressivo affievolimento dei controlli amministrativi e finanziari dello Stato sugli atti delle collettività e sul riconoscimento del principio di elettività di tutti gli organi regionali. In questo contesto di innovazione istituzionale, tuttavia e nonostante le forti pressioni esercitate sul piano sociale e politico dall'isola, alla Corsica, istituita Regione solo a partire dal 1975, allorché è separata dalla Regione *Provence-Alpes-Côte-d'Azur*, non venne riconosciuta nessuna particolare condizione di autonomia, sino al 1991, quando fu approvato un nuovo Statuto, teso a ribadire lo stato di specialità dell'isola rispetto alle altre Regioni della Francia. Al di là della previsione di un sistema *sui generis* per la Corsica, però, lo Statuto del 1991 confermava, nei fatti, il modello di regionalizzazione francese, caratterizzato da un sistema a decentramento autarchico, che esclude ogni tipo di autonomia politica. Anche per l'isola era ribadita, pertanto, la natura di ente amministrativo substatale la cui condizione, nonostante il riconoscimento di uno *status* di specialità, non è riconducibile a quella dei TOM, che l'art. 74 Cost. fr., così come modificato dalla legge del 25 giugno 1992, differenzia da ogni altro ente territoriale francese. Nell'analisi del processo di decentramento e di deconcentrazione, infatti, è necessario, anzitutto, distinguere la vicenda istituzionale dei Territori d'oltre mare (TOM) e dei Dipartimenti d'oltremare (DOM), che per *ratio* e per modalità si differenzia dall'esperienza di ogni altro Dipartimento francese, Corsica compresa. Ed è sulla base di questo *distinguo* che devono essere lette tanto le revisioni dell'ordinamento corso, come quello della Polinesia francese, e della Nuova Caledonia (sul tema cfr. J.Y. FABERON, G. AGNIEL, *La Souveraineté partagée en Nouvelle-Calédoine et en droit comparé*, Paris, La documentation française, 2000; J.Y. FABERON, *Le Statut du territoire de Polynésie française. Bilan de dix ans d'application: 1984-1994*, Aix-Marseille, Economica 1996). In particolare, può essere utile, ai fini del presente lavoro, sottolineare che lo Statuto dei TOM, a differenza di quello corso e di ogni altra Regione, è approvato con legge organica e può essere modificato solo mediante un procedimento teso a coinvolgere il territorio interessato. Per un inquadramento generale di ordine generale sull'ordinamento francese si vedano da ul-

Rileva, anzitutto, l'*iter* stesso che ha portato la proposta di legge al voto dell'Assemblea nazionale. L'intenzione del Governo di revisionare il Codice generale delle Collettività territoriali, prende vita a partire da un documento che è stato discusso e redatto in seno al Governo e successivamente, il 20 luglio 2000, posto all'attenzione dell'Assemblea della Regione Corsica, perché fosse approvato. Come ricordato nel progetto di legge presentato, infatti, «Le Gouvernement a engagé avec les représentants élus de la Corse, parlementaires, élus de la collectivité territoriale et présidents des conseils généraux, une réflexion sur l'avenir de l'île dont l'objectif est de mettre fin aux situations de crise qui ont eu, ces vingt-cinq dernières années notamment, des conséquences graves sur le développement de la Corse, les équilibres sociaux de l'île et ses rapports avec l'Etat».

Una siffatta procedura, seppur non espressamente codificata, rappresenta, invero, sul piano politico e sociale, il primo rilevante intento di concertazione e di accordo fra le parti in gioco nel processo di decentramento della Corsica e, nella sostanza, ha distinto profondamente quest'ultimo progetto di riforma da ogni altro precedente intervento. Ora, se a ciò si aggiunge il fatto che era nelle intenzioni del documento presentato introdurre profonde innovazioni, volte a garantire all'isola non solo una autonomia di tipo amministrativo, ma anche un qualche timido spazio in ambito legislativo, è facile intuire come tanto la forma quanto la sostanza in sé del così detto accordo di Matignon⁴ abbiano potuto contribuire a far accrescere in questi due anni le aspettative per il futuro politico della Corsica.

Il progetto governativo, così come approvato dall'Assemblea corsa, prevedeva il succedersi di due fasi: l'una, ormai allo stato dei fatti conclusasi, caratterizzata da una prima proposta di revisione dell'ordinamento della Corsica, per così dire a Costituzione invariata, volta a concedere all'isola la più ampia competenza possibile, non solo sul

timo D. ROUSSEAU, *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Torino, Giappichelli, 2000; E. VITAL DURAND, *Les collectivités territoriales en France*, Parigi, Hachette, 2000; *Pouvoirs Locaux*, in *Cahiers de la décentralisation*, n. 47, IV/2000. In particolare, per un'analisi più completa dei tentativi di risoluzione della questione corsa che si sono avvicendati negli ultimi trent'anni cfr. L. SCANNELLA, *Il processo di devolution in Corsica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, IV, 2000, 1452 ss.; J.Y. FABERON, G. AGNIEL, *La Souveraineté partagée en Nouvelle-Calédoine* cit., 19 ss.; F. D'ARCY, M. BAENA DEL ALCAZAR, *Décentralisation en France et en Espagne*, Paris, Economica, 1986.

⁴ Il documento fu approvato, a Matignon, con il voto favorevole di 44 membri su 47.

piano amministrativo, ma anche su quello legislativo e regolamentare, nel rispetto dell'attuale assetto costituzionale. A questo primo momento di sperimentazione e transizione dovrebbe seguirne un secondo, nel 2004, con il quale, dopo una valutazione dell'esperienza degli anni passati, si provvederà ad una indispensabile revisione della Costituzione, al fine di definire istituzionalmente e di risolvere definitivamente la questione corsa⁵.

La decisione n. 454 del 2001 DC 17 gennaio 2002, del *Conseil constitutionnel* francese costituisce, però, una battuta d'arresto alle ormai annose speranze d'autonomia dei corsi e conduce ad un significativo ridimensionamento degli obiettivi che erano stati indicati al momento della presentazione del progetto: «il s'agit de mettre un terme à la violence et d'assurer la paix civile, d'enraciner durablement la Corse dans la République en l'accompagnant sur la voie d'un développement maîtrisé, respectueux de sa spécificité et de son identité tout en assurant la vitalité des principes républicains en Corse».

2. Invero, soprattutto per quanto riguarda il riconoscimento di un potere legislativo in capo alla Regione Corsica, il testo licenziato dall'Assemblea nazionale aveva già molto mitigato il tenore del progetto presentato dal Governo il 27 febbraio 2001⁶.

Il testo del Governo, infatti, prevedeva il riconoscimento di un potere legislativo che, pur fortemente costretto, garantiva, comunque, alla Corsica una capacità normativa assai più ampia di quella infine concessa dall'Assemblea con la legge approvata.

Tenuto conto delle specificità e delle esigenze dell'isola, tre erano gli ordini di attività legislative riconosciute in capo alla Corsica: un potere di adattamento di leggi nazionali preesistenti o *in fieri*; un potere di attuazione legislativo, subordinato all'emanazione da parte del

⁵ La revisione della Costituzione francese sarà preceduta, d'accordo con gli organi rappresentativi locali, anzitutto da una riforma dell'organizzazione territoriale dell'isola, che prevede l'unificazione dei due Dipartimenti, la Corse-du-Sud e la Haute-Corse, fra cui fu suddivisa l'isola sin dalla Costituzione del 1789, al fine contrastare ogni rivendicazione riconducibile ad una pretesa unità regionale o al riconoscimento di una qualche identità locale. Il territorio dell'isola costituirà un solo Dipartimento, governato dalla stessa Assemblea e dallo stesso esecutivo della Collettività regionale, di modo che, seppur distinti su un piano formale, le istituzioni della Regione e quelle del dipartimento verranno nei fatti a coincidere.

⁶ Per un'analisi più dettagliata del progetto si veda fra gli altri C. MURGIA, *Prime osservazioni sul progetto di legge dell'Assemblea nazionale francese di modifica dell'ordinamento regionale della Corsica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, III, 2000, 1153 ss.

Parlamento di una legge delega; un potere normativo, concesso in via sperimentale, strettamente connesso al riconoscimento di difficoltà nell'applicazione nell'isola del diritto comune⁷.

Nel testo di legge votato dall'Assemblea nazionale il potere legislativo riservato alla Collettività rispetto a quello previsto nell'accordo di Matignon è stato, nei fatti, molto limitato. Il IV paragrafo dell'art. 1 riserva alla Corsica la sola facoltà, in via sperimentale, di intervenire derogando, su autorizzazione del potere centrale, alle disposizioni in vigore o in via di elaborazione che presentino notevoli limiti d'adattamento alla realtà corsa. L'attività legislativa dell'Assemblea regionale appare, dunque, vincolata tanto nei modi, poiché la legge statale di autorizzazione dovrà necessariamente indicare la natura, la portata, nonché le condizioni cui sono sottoposte siffatte sperimentazioni, quanto nei fini poiché potrà esplicarsi solo nell'esercizio di competenze attribuite dalla legge alla Collettività territoriale stessa⁸.

Per quanto concerne il riconoscimento, all'isola, di un potere regolamentare⁹, il testo relativo all'accordo di Matignon e la legge così

⁷ In particolare il progetto presentato dal Governo prevedeva che di propria iniziativa o su iniziativa del potere esecutivo, l'Assemblea corsa avrebbe potuto, con il consenso dell'Assemblea nazionale, emanare norme, per così dire, di adattamento, tendenti a modificare le disposizioni legislative o regolamentari, in vigore o in corso di elaborazione a livello centrale, in materia di organizzazione e funzionamento degli organi della Collettività o concernenti competenze in tema di sviluppo economico, sociale e culturale. Nelle materie nelle quali alla Corsica fosse riconosciuta, dal progetto di legge stesso, una qualche competenza, lo Stato, inoltre, con delega, avrebbe potuto attribuire alle istituzioni dell'isola nuovi poteri legislativi volti a garantire una più diretta aderenza fra il legislatore e le peculiarità sociali economiche e politiche dell'isola. Infine, allorché l'Assemblea avesse riconosciuto notevoli difficoltà, dovute alle specificità dell'isola, nell'applicazione di leggi in vigore o in corso di elaborazione, avrebbe potuto richiedere che le fosse conferito con legge il potere di intervenire, a titolo sperimentale e nell'interesse generale, così da adottare ogni provvedimento necessario per permettere un adattamento delle previsioni legislative nel contesto corso.

⁸ Del resto, proprio ripensando all'onda d'urto prodotta nel nostro ordinamento dalla recente riforma del Titolo V della Costituzione, nell'ottica dei principi della politica del decentramento, un'analisi dell'elenco delle materie demandate alla competenza legislativa della Corsica e delle modalità di esercizio di tali competenze, potrebbe condurre a ridimensionare la portata materiale di codesti riconoscimenti. Si vedano gli artt. 12 ss. del testo di legge definitivo, così come presentato al *Conseil constitutionnel*.

⁹ Il riconoscimento di un potere regolamentare in capo ad una Collettività territoriale deve essere contestualizzato. La Costituzione francese prevede una vera e propria riserva che garantisce al potere regolamentare spazi di autonomia normativa

come approvata dall'Assemblea non mostrano, invece, rilevanti discrasie, così che alla Corsica possono essere concessi, *ex art. 1*, paragrafi I, II, III, due diversi tipi di potere regolamentare: l'uno che potremmo definire *proprio*, riconducibile alla tipologia dei regolamenti previsti *ex art. 37 Cost.*, esercitato «dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi»; l'altro di tipo derivato, che permette l'esercizio di una funzione di adattamento alle specificità dell'isola dei regolamenti emanati (o in corso di elaborazione) a livello nazionale dal Primo Ministro, secondo quanto indicato all'art. 21 della Costituzione francese¹⁰.

Seppur attenuato rispetto al testo del patto di Matignon, sul piano politico ed ideologico, l'impatto delle innovazioni introdotte nell'ordinamento francese dalla legge di riforma dello Statuto corso approvata dall'Assemblea è notevole. Si assiste, anzitutto, al riconoscimento, a favore di un ente substatale, di un potere legislativo, che pur fortemente compresso e di natura derivata, rappresenta, comunque, un'importante eccezione alla concezione francese secondo la quale «l'État unitaire ne connaît donc qu'un seul centre d'impulsion de la décision politique: celui qui est désigné par la Constitution comme étant le siège du pouvoir souverain dans l'État»¹¹.

Se, dunque, il testo della legge approvata dall'Assemblea nazionale può apparire, se confrontato con recenti esperienze d'autonomia regionale¹², un timidissimo esempio di politica di decentramento, alla

cui la legge non può accedere. Infatti, l'art. 34 Cost. fr. indica, espressamente, gli ambiti in cui il Parlamento è chiamato ad intervenire, così che, *ex art. 37 Cost. fr.*, ogni altra materia sarà disciplinata da regolamento. Nonostante le indicazioni teoriche, la prassi ha dovuto registrare nei fatti un fallimento dell'applicazione della riserva di regolamento (*infra*) ed un conseguente ridimensionamento del ruolo del regolamento dell'ordinamento. Si veda P. PACTET, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Parigi, Armand Colin, 1998, L. FAVOREU, *Le domaine de la loi et du règlement*, Parigi, Economica, 1981.

¹⁰ Già lo Statuto della Corsica del 1991, art. 26, prevedeva la possibilità per l'Assemblea regionale di presentare proposte tendenti a modificare o adottare disposizioni legislative o regolamentari in vigore o in corso di elaborazione relative alle competenze, l'organizzazione ed il funzionamento dell'insieme delle Collettività Locali Territoriali della Corsica, così come ogni disposizione legislativa o regolamentare concernente lo sviluppo economico, sociale e culturale della Corsica, ma è pur vero che tale prerogativa non ha mai dato i frutti previsti, così che la disposizione non ha avuto nel passato alcuna fortuna. I termini in cui il potere legislativo e regolamentare erano attribuiti all'isola, infatti, erano tali da non consentire nessun effettiva facoltà di intervento da parte delle istituzioni corse, se non a livello puramente propositivo.

¹¹ J.Y. FABERON, G. AGNIEL, *La Souveraineté partagée* cit., 19.

¹² Il riferimento richiama, anzitutto, ai recenti interventi di riforma costituzio-

luce di quei presupposti ideologici e concettuali cari alle teorie accentratrici di matrice francese, non è possibile, comunque, non apprezzarne la portata innovativa¹³.

nale dell'ordinamento regionale in Italia, con le leggi cost. nn. 1/1999, 2/2001 e 3/2001, ed alla fervente attività delle Comunità Autonome in Spagna. Del resto la dottrina evidenzia da sempre la differenza esistente fra il modello di decentramento adottato in Francia e la forma regionale *tout court*. La Francia preferisce, piuttosto, definirsi *Stato unitario decentrato*, il che comporta il riconoscimento sul territorio di una sola organizzazione politica e giuridica dotata degli attributi della sovranità. Gli enti territoriali che compongono lo Stato non ne costituiscono altro che una modalità di organizzazione amministrativa del territorio, così che la libera amministrazione prevista all'art. 72 Cost. fr. è esercitata dalle Collettività territoriali, Regioni comprese, nell'ambito e secondo le condizioni indicate dal legislatore. Contrariamente a quanto avviene negli Stati federali e regionali, la Costituzione francese non delimita gli spazi d'azione degli enti locali, così che in capo al legislatore è riconosciuto un assai ampio potere discrezionale in materia. Cfr. L. FAVOREU, P. GAIA, R. GHEVONTIAN, J.L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit Constitutionnel* cit., 475 ss.

¹³ Il dogma del carattere unitario dello Stato, in Francia, infatti, passa attraverso la preservazione quanto meno di tre principi fondamentali: l'indivisibilità della sovranità, che si manifesta nell'unità del potere normativo dello Stato e nell'esclusione di ogni potere legislativo locale autonomo; l'indivisibilità del territorio nazionale, che si esplica attraverso l'uniformità del diritto applicato e dell'organizzazione istituzionale; l'indivisibilità del popolo francese, che presuppone la negazione di ogni divisione fra i cittadini e di ogni riconoscimento di qualsivoglia minoranza. In tal senso si è già più volte pronunciato il *Conseil constitutionnel*: decisione n. 84-177 DC 30 agosto 1984; n. 84-178 DC 30 agosto 1984; n. 91-290 DC 9 maggio 1991. In particolare, chiamato a pronunciarsi sulla conformità costituzionale dello Statuto della Corsica del 1991, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'espressione *peuple corse*, richiamata all'art. 1 del testo, sottolineando che la Costituzione francese non riconosce altro «que le peuple français composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion». Per il Consiglio costituzionale francese, dunque, la Repubblica non potrà che essere costituita da un solo popolo, il popolo francese inteso come un tutto indivisibile e non come l'espressione di qualsivoglia realtà sociale o di giustapposizioni fra diverse comunità linguistiche, religiose, etniche e culturali. È a partire da una simile impostazione che la Francia ha dichiarato contrarie al proprio ordinamento costituzionale (decisione 99-412 DC 15 giugno 1999) diverse disposizioni della Carta europea a tutela delle lingue regionali e delle minoranze. Infatti, come si evince dalla sentenza, i principi d'indivisibilità della Repubblica, di uguaglianza di ogni cittadino e di unicità del popolo francese «s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit deoéni par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance». Alla luce di tutto ciò, in Francia, il processo di decentralizzazione, messo in moto negli ultimi trent'anni, ha sempre e solo potuto svolgersi su un piano amministrativo. Cfr. ancora L. FAVOREU, P. GAIA, R. GHEVONTIAN, J.L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit Constitutionnel*, cit. 487 ss.; D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Parigi, Montchrestien, 1999, 229 ss.

Come già ricordato, però, chiamato a pronunciarsi sulla costituzionalità della legge, il *Conseil constitutionnel*, intervenendo proprio sugli aspetti più innovativi della revisione, raffredda gli animi di chi aveva entusiasticamente accolto l'avvio di un nuovo processo di decentramento, anche politico, in Francia e di chi vedeva finalmente raccolte l'istanze di autonomia da sempre avanzate dalla Corsica.

3. Attesa la consueta laconicità con cui si è espresso il *Conseil*, al fine di comprendere meglio le ragioni su cui si fonda la sentenza, pare necessario, prima ancora di trattarne le conclusioni, ripercorrere le argomentazioni richiamate dai ricorrenti. Una loro analisi può, difatti, aiutare a ricostruire il quadro politico e ideologico entro cui si è mosso il giudice costituzionale ed entro cui deve essere letta l'intera vicenda.

Due sono i ricorsi presentati al *Conseil constitutionnel* contro la legge di riforma dell'ordinamento della Corsica, l'uno mosso da parte di sessanta deputati, l'altro su iniziativa di sessanta senatori¹⁴.

Nei fatti, i motivi su cui si fondano le due mozioni, pur diverse nel tenore e nei termini dell'esposizione, si richiamano a medesimi principi, permettendone un'analisi congiunta.

Tra tutte le eccezioni sollevate tanto dalla minoranza in Assemblea, quanto da quella in Senato¹⁵, tre paiono essere quelle su cui il *Conseil* concentra maggiormente la propria attenzione e attorno alle quali costruisce la propria pronuncia.

Anzitutto, come era facilmente prevedibile, è l'attribuzione ad una Collettività territoriale di un potere legislativo, seppur fortemente limitato ed in via puramente sperimentale, a suscitare le più ampie perplessità¹⁶. Si ritiene che la possibilità concessa all'Assemblea corsa

¹⁴ Secondo quanto previsto dalla Costituzione francese *ex art.* 61, così come risulta a seguito della riforma costituzionale intervenuta nel 1974.

¹⁵ Ed è, forse, proprio a partire dalle obiezioni sollevate dal Parlamento che è possibile avere un'idea delle differenze ideologiche che caratterizzano il dibattito sul processo di decentramento francese rispetto a quello di altre realtà regionali, come l'Italia.

¹⁶ Nell'ordinamento francese la legge riveste ancora oggi un ruolo centrale e primario. Nonostante le previsioni della Costituzione del 1958, tendenti a rivalutare la posizione della fonte regolamentare nel sistema delle fonti, al fine di controbilanciare il potere del Parlamento, la legge rappresenta infatti l'espressione di un potere normativo primario la cui competenza è andata aumentando considerevolmente nella pratica. Invero, in Francia, la linea diretta che storicamente collega il potere legislativo con il popolo francese carica la legge di un forte valore simbolico: la dichiarazione roussoniana secondo la quale «la loi est expression de la volonté général», nella

di modificare, adattandoli, testi di legge approvati dal Parlamento, conduca, anzitutto, ad una lesione del principio di sovranità nazionale. L'art. 1 della legge di riforma, infatti, permetterebbe ad una Collettività territoriale di intervenire nel procedimento legislativo centrale, consentendo «à un assemblée autre que la représentation nationale de modifier des lois qui ont été votées pour être appliquées à l'ensemble du peuple français. Il en résulte une violation manifeste de l'article 34 de la Constitution selon le quel "La loi est votée par le Parlement"»¹⁷. La devoluzione anche solo «d'une parcelle de pouvoir législatif» rappresenterebbe, secondo i ricorrenti, un'inaccettabile violazione dell'art. 3 della Costituzione francese, perché condurrebbe al riconoscimento in capo ai corsi di una sovranità, presupposta all'esercizio del potere legislativo, diversa e inconciliabile con quella nazionale¹⁸.

La lesione del principio di indissolubilità e di unicità della sovranità popolare, determinerebbe, altresì, un'inevitabile incrinatura tanto del concetto di indivisibilità della Repubblica, quanto del dogma dell'uguaglianza di tutti i cittadini.

Orbene, richiamando un'idea di uguaglianza puramente formale, che non ammette differenziazioni di origine territoriale, etnica, cultu-

sua attualità rende bene l'idea di questa superiorità ideologica dell'atto legislativo su ogni altro atto normativo nazionale. Ed è per questo che le maggiori difficoltà di accordo e di redazione sono state incontrate tanto in Parlamento, quanto in sede di commissione paritetica, ex art. 45 Cost. fr., proprio in relazione all'art. 1 del progetto, nella parte in cui riconosce in capo alla Corsica poteri legislativi e regolamentari che, nell'ordinamento delle Collettività territoriali francesi non hanno precedenti. Le difficoltà di approvazione della disposizione hanno determinato la minoranza in Senato a sollevare eccezione di incostituzionalità relativamente ad una pretesa violazione della procedura, prevista dalla Costituzione, in seno alla commissione. Cfr. *Saisine par plus de soixante sénateurs*, parte I.I.

¹⁷ Cfr. *Saisine du Conseil constitutionnel par plus de soixante députés*, punto I.B.

¹⁸ Il progetto di l. n. 751 del resto deve essere letto anche tenendo presente il processo di decentramento che più in generale sta coinvolgendo il potere centrale rispetto ad altre realtà locali come quella della Polinesia Francese e della Nuova Caledonia. Orbene i ricorrenti tengono ad evidenziare che se è vero che alla Corsica può essere riconosciuto uno *status* di specialità è pur vero che, a loro avviso, tale specialità non potrebbe mai legittimare la concessione di poteri normativi più ampi di quelli concessi dall'ordinamento francese tanto ai TOM che ai DOM. La Costituzione francese, ex art. 74, in effetti, riconosce ai TOM, in virtù delle loro peculiarità, di dotarsi di un'organizzazione particolare, ma il *Conseil* (decisione 65-34 DC del 2 luglio 1965) ha ribadito che gli atti emanati dagli organi dei TOM, seppur nel quadro delle competenze normative concesse dallo Stato, non hanno natura legislativa, bensì solo ed esclusivamente amministrativa e come tali sottomessi al controllo del giudice amministrativo.

rale, linguistica..., si sottolinea che «si la loi que la représentation nationale a adoptée pour tout le peuple français peut être modifiée pour une section de ce peuple, il en résultera nécessairement une rupture d'égalité devant la loi qui sera sans rapport avec son objet puisqu'elle résultera de critères extérieurs».

Ed in effetti, il *Conseil* si era già pronunciato in tal senso nella decisione 99-412 DC del 15 giugno 1999¹⁹, richiamata nella relazione dei deputati francesi, precisando che «le principe d'unicité du peuple français, dont aucune section ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale, a également valeur constitutionnelle», così che siffatte prospettive «s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance».

Alla Corsica non è riconosciuta, pertanto, alcuna specificità che potrebbe, in ossequio al principio di uguaglianza sostanziale o in un'ottica di tutela delle minoranze, legittimare una qualche politica di differenziazione²⁰. Prevale piuttosto l'idea di cittadinanza e di nazionalità già cara a Sieyès secondo la quale, in estrema sintesi, la nazione si configura come il contesto istituzionale e giuridico cui si appartiene di modo che essa è, in prima istanza, «un corpo di associati che vive sotto una legge comune ed è rappresentato da una stessa legislatura»²¹.

¹⁹ Pubblicata nel *Giornale Ufficiale* del 18 giugno 1999, 8964 e reperibile in *Recueil*, 71. Per un commento alla sentenza e per un maggior approfondimento si veda F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *La République contre Babel. À propos de la décision du Conseil constitutionnel n. 99-412 DC du 15 juin 1999. Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, in *Revue du droit public* 1999, 985 ss.; J.M. LARRARLDE, *La France et les langues régionales ou minoritaires: sept ans de réflexion... pour rien*, Parigi, Dalloz, 1999; M. CLAPIE, *Le Français restera la langue de la République*, in *Le petites affiches* 2000, 14 ss.; C. OLIVESI, *Indivisibilité de la République versus langues régionales*, in *Pouvoirs* 2000, 209 ss.; P. FRAISSEIX, *La France, les langues régionales et la Charte européenne des langues régionales et minoritaires*, in *Revue française de droit administratif* 2001, 59 ss.

²⁰ Sarà il Governo stesso nelle sue note di replica del 10 gennaio 2002 a ricordare come il riconoscimento alla Corsica di un potere legislativo e regolamentare di adattamento, lungi dal rappresentarne una lesione, costituisce piuttosto uno strumento di applicazione del principio di uguaglianza. Solo prendendo atto delle diversità locali sarebbe possibile, infatti, vivere nel concreto il concetto di uguaglianza, non solo nella sua accezione formale, ma anche nei suoi contenuti sostanziali. Del resto il Governo ritiene che lo Stato abbia già riconosciuto alla Collettività corsa la propria specificità con l'introduzione di uno Statuto speciale nel 1991. Le nuove potestà previste dal progetto di legge a favore degli organi di governo dell'isola non rappresenterebbero, pertanto, null'altro che un concretamento di siffatta peculiarità.

²¹ E.J. SIEYÈS, *Che cos'è il terzo stato*, Roma, Editori Riuniti, 1972, 31.

Ancora. I ricorrenti, nel valutare l'atto di attribuzione di un potere legislativo ad un'Assemblea eletta da una Collettività territoriale, ritengono, altresì, che il legislatore si sia appropriato di una competenza esclusiva della Costituzione. Invero, la legge non disporrebbe della *competenza sulla sua competenza*. Ora, permettendo alla Corsica di intervenire sul piano regolamentare e legislativo, il legislatore consente ad una Collettività territoriale di partecipare ad una procedura che la Costituzione stessa ha riservato, esclusivamente e nel rispetto di determinati limiti e di specifiche condizioni, al Governo ed al Parlamento. Infatti, secondo quanto previsto all'art. 39 Cost., l'iniziativa legislativa spetta al Primo Ministro ed ai Parlamentari.

La legge di riforma dell'ordinamento corso determinerebbe, pertanto, una lesione del principio di ripartizione delle competenze normative così come previsto dalla Costituzione del 1958.

Infine, siffatte conclusioni conducono i ricorrenti a rilevare un'ulteriore motivo di incostituzionalità dell'art. 1 par. IV, determinato dall'impossibilità, a partire dal testo normativo, di definire la natura giuridica degli atti che, in base alla legge di revisione approvata, saranno emanati dall'Assemblea corsa. Infatti, come già era stato sottolineato in precedenza dal *Conseil constitutionnel* (decisione 91-290 DC del 9 maggio 1991²²) l'organizzazione della Corsica ha carattere puramente amministrativo. Non solo, ma lo stesso codice delle Collettività territoriali, all'art. L. 4423-1, proprio pronunciandosi sul regime giuridico cui devono essere sottoposti gli atti approvati dalle istituzioni dell'isola, prevede che «Les délibérations de l'Assemblée de la Corse et du conseil exécutif ainsi que les actes du président de l'Assemblée de Corse et du président du conseil exécutif sont soumis au contrôle de légalité».

I poteri legislativi concessi dal legislatore mal si concilierebbero, dunque, con la natura amministrativa riconosciuta ex art. 72 dalla Costituzione alle Collettività territoriali e determinerebbero, pertanto, incertezza nella collocazione delle deliberazioni corse nel sistema delle fonti francese.

²² Pubblicata nel Giornale Ufficiale del 14 maggio 1991, 6350 e reperibile in *Recueil* 1991, 50. Per un approfondimento si veda R. ETIEN, *Indivisibilité du peuple français, nouveau statut de la Corse*, in *Revue administrative* 1991, 234 ss.; B. GENEVOIS, *Le contrôle de la constitutionnalité du statut de la collectivité territoriale de Corse*, in *Revue française de droit administratif* 1991, 407 ss.; C. HOUTTER, *Le Conseil constitutionnel et la notion de peuple Corse*, in *Les petites affiches* 1991, 15 ss.; F. LUCHAIRE, *À propos du statut de la Corse*, in *Revue française de droit constitutionnel* 1991, 484 ss.

Un secondo ordine di eccezioni investe, invece, i termini e i contenuti secondo i quali è riconosciuto in capo alla Corsica un potere regolamentare. In particolare si sottolinea l'imprecisione dei limiti entro cui dovrebbe muoversi siffatta potestà e la conseguente eccessiva discrezionalità concessa in materia agli organi regionali stessi. I ricorrenti manifestano in tal senso una certa preoccupazione ritenendo che queste incertezze applicative possano condurre ad un'intollerata espansione del potere regolamentare della Corsica, ben oltre le intenzioni del legislatore. Ne deriverebbe, in particolare, una progressiva lesione dell'art. 21 e, dunque, dei poteri che la Costituzione riconosce al Primo Ministro. Il disagio rappresentato dall'accettazione della devoluzione di una qualche potestà normativa a favore della Collettività corsa è accresciuto, altresì, dalla mancata indicazione degli organi che tale potestà sarebbero chiamati ad esercitare e, pertanto, delle autorità statali deputate alla verifica della legittimità degli atti stessi, di modo che potrebbe essere compromessa l'efficacia di ogni tipo di controllo sull'attività della Collettività da parte del Governo centrale.²³

Infine, tanto la minoranza in Assemblea, quanto quella in Senato censurano l'art. 7 del progetto di l. n. 751, laddove prevede che la lingua corsa diventi «une matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires de Corse». La previsione legislativa, coerente con quanto concordato a Matignon e conforme a quanto indicato nel testo presentato all'Assemblea dal Governo, è ritenuta incostituzionale in quanto contraria a quei principi che, costituzionalmente previsti, sono già stati richiamati dal *Conseil* in diverse occasioni.²⁴

Secondo l'interpretazione dei deputati ricorrenti²⁵ «cette disposition revient clairement à imposer, dans les faits, à tous les élèves de Corse l'apprentissage d'une langue régionale». Ora, lo stesso *Conseil*, con giurisprudenza costante, ha sottolineato più volte come l'insediamento di una lingua regionale in Francia è possibile a condizione che non rivesta un carattere obbligatorio e che non crei disparità tra

²³ I ricorrenti, atteso il ruolo che la Costituzione attribuisce al regolamento nell'ordinamento francese, sottolineano, inoltre, che, come in ambito legislativo, così anche sul piano regolamentare, il riconoscimento di un potere di adattamento alle esigenze locali della normativa nazionale, non può che rappresentare un'inegabile lesione del principio di uguaglianza di tutti i cittadini.
²⁴ In tal senso cfr. decisione n. 91-290 DC del 9 maggio 1991, n. 96-373 DC del 9 aprile 1996; n. 2001-456 DC del 27 dicembre 2001.
²⁵ *Saisine du Conseil constitutionnel par plus de soixante députés*, punto II.

gli allievi né per quanto riguarda i loro diritti, né rispetto ai loro doveri, dovendo essere salvaguardato il principio di uguaglianza di tutti coloro che usufruiscono del sistema scolastico pubblico.

Orbene, a parere dei ricorrenti, il tenore della disposizione non permette di individuare alcun elemento teso a distinguere l'insegnamento della lingua corsa da ogni altra materia di insegnamento obbligatoria, così che verrebbe meno un requisito considerato indispensabile, ovverossia la facoltatività della disciplina.

4. Il *Conseil constitutionnel* con la decisione n. 2001-454 del 17 gennaio 2002 dichiara l'incostituzionalità dell'art. 1, par. IV del progetto di legge 751 del 2001, che prevede il riconoscimento in capo alla Regione Corsica di un potere legislativo teso, in via sperimentale, alla modifica della normativa nazionale in vigore o in corso di elaborazione, al fine di adattarla alle specificità proprie dell'isola. Alla Corsica residuerebbe, pertanto, *ex art. 1 par. III*, la sola facoltà, che non costituisce esercizio di alcun potere legislativo, di presentare proposte di modifica della legislazione nazionale, indirizzate al Primo Ministro o al rappresentante dello Stato nel territorio della Collettività (cfr. considerando n. 17).

Il Consiglio, nei fatti, ha ritenuto fondate le eccezioni sollevate in merito dai ricorrenti, avendo riconosciuto, in particolare, una lesione tanto del principio di sovranità popolare quanto quello di uguaglianza del popolo francese e dell'unità dello Stato²⁶.

Il presupposto richiamato dalla pronuncia secondo cui la sovranità non appartiene che al popolo, che l'esercita per tramite dei suoi rappresentanti e per mezzo del *referendum* (art. 3 Cost. fr.) e che la legge è votata dal Parlamento (art. 34 Cost. fr.), deve essere letto alla luce dei principi e delle concezioni tipiche dello Stato unitario francese, già richiamate, e non lascia spazio all'eventuale riconoscimento di poteri primari alle Collettività territoriali, al di là della loro specificità.

Diversa la posizione della pronuncia relativamente all'art. 1 par. II, che attribuisce alle istituzioni della Corsica un potere regolamentare.

Il *Conseil* ricorrendo ad una *réserve d'interprétation*, ovverossia ad uno strumento decisionale la cui legittimità è assai dibattuta²⁷, ha di-

²⁶ La pronuncia ha dichiarato, altresì, che la previsione di un potere legislativo in capo all'Assemblea corsa comporta una violazione della competenza, inderogabile dalla fonte primaria, riservata dalla Costituzione alla legge. Si riconosce, inoltre, una lesione dei poteri di iniziativa legislativa, previsti all'art. 39 Cost. fr. Cfr. considerando 18-21 della sentenza.

²⁷ Con le *déclarations de conformité sous réserve*, il *Conseil* si pronuncia sulla le-

chiarato la disposizione conforme al dettato costituzionale sempre che sia interpretata (e dunque applicata) così come indicato in sentenza. In particolare, l'esercizio di un qualsivoglia potere regolamentare è subordinato, secondo quanto indicato al considerando 13, al rispetto dei limiti e dei modi indicati dalla legge e per nessuna ragione potrà condurre ad una violazione, né nelle forme, né nei contenuti delle competenze attribuite al Primo Ministro dall'art. 21 della Costituzione.

Nei fatti, pertanto, al *Conseil* è bastata un'*interpretation neutralisante* per svuotare di ogni carica innovativa la previsione dell'art. 1 par. II. Il potere regolamentare attribuito alla Corsica rimane, dunque, imbrigliato nelle maglie del legislativo centrale e privo di ogni significativa tutela costituzionale. A questo si aggiunga che, avendo i regolamenti locali natura non legislativa, saranno assoggettati al generale potere di controllo dell'autorità governativa presente nell'isola, così come indicato nella l. 82-213 del 2 marzo 1982 e come pare essere confermato dall'art. 2 del progetto di legge in esame.

Alla Corsica, dunque, il Consiglio costituzionale francese riconosce la legittima attribuzione di un potere regolamentare, seppur nei limiti indicati, ma nega assolutamente ogni potere in ambito legislativo.

Ora, se, tenuto conto delle previsioni costituzionali in tema di sistema delle fonti in Francia, la soluzione può apparire *prima facie* incoerente, alla luce della cultura costituzionale francese riacquista tutte le sue ragioni.

In base al combinato disposto dell'art. 34 e dell'art. 37 la Costituzione francese del 1958 sembrava aver introdotto una vera rivoluzione nel sistema delle fonti così come classicamente inteso, preve-

gittimità di una disposizione dichiarandone non già l'assoluta, ma la possibile conformità alla Costituzione. Infatti ricorrendo alle *réserve d'interprétation* il Consiglio costituzionale francese condiziona l'applicazione della legge alla sua interpretazione, scegliendo fra le tante diverse letture possibili l'unica consona al dettato costituzionale. Al di là dei dubbi sollevati in dottrina, della difficoltà pratica, congenita all'ordinamento francese, di vincolare la legge alla riserva espressa dal *Conseil*, mancando un controllo di costituzionalità successivo, malgrado le perplessità teoriche che questa tipologia di decisioni solleva alla luce del pensiero giuridico di matrice francese, il ricorso a riserve nelle pronunce del Consiglio è sempre più frequente. Per un maggior approfondimento P. AVRIL, J. GICQUEL, *Le Conseil constitutionnel*, Parigi, Montchrestien, 1998; F. MODERNE, *La déclaration de conformité sous réserve*, in L. FAVOREU, *Le Conseil constitutionnel et les partis politiques*, Parigi, Economica, 1988, 93 ss.: per una comparazione con le tipologie decisionali italiane si veda da ultimo L. IMARISIO, *Sentenze costituzionali interpretative e sotto condizione: il caso delle réserve d'interprétation*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, III, 2001, 1541 ss.

dendo che nelle materie non indicate all'art. 34 Cost. «des règlements (dits autonomes) devaient être considérés comme équivalents aux lois et, en tout cas, non soumis à celles-ci»²⁸.

Si prevedeva, infatti, che l'esecutivo fosse chiamato ad intervenire «dans les matières autres que celle qui sont du domaine de la loi» mediante regolamenti indipendenti (art. 37 Cost. fr) e per «l'exécution des lois» con regolamenti d'attuazione.

Invero, «la révolution n'a pas eu lieu» e questa distinzione si è andata perdendo, così che, nei fatti, la riserva di regolamento prevista ex art. 37 Cost. fr. ha perso ogni valore pratico.

Tanto i regolamenti indipendenti quanto quelli esecutivi sono soggetti, attualmente, ad un medesimo regime giuridico, poiché il potere regolamentare ha dovuto cedere alla pressione ideologica e simbolica del potere legislativo.

Il tentativo di assicurare all'esecutivo un ambito normativo sicuro da ogni interferenza da parte del Parlamento, è andato fallito²⁹, così che la legge ha riespanso i propri confini ben oltre le indicazioni dell'art. 34 Cost. fr.

Orbene, poiché si potrebbe affermare che non pare più possibile individuare alcuno spazio normativo rispetto al quale a priori sia precluso alla legge di accedere, bisogna concludere che, nell'ordinamento francese, non ha più alcun senso parlare di riserva di regolamento, non potendo distinguere con certezza quali materie siano competenza del legislativo e quali territorio esclusivo dei regolamenti indipendenti.

Se, dunque, a livello statale «n'est pas possible de dire que le gouvernement dispose, par référence à l'article 37, d'une compétence normative de droit commun»³⁰, a maggior ragione nulla di più sarà concesso ad un esecutivo regionale. Pertanto, alla Corsica viene riconosciuto un potere regolamentare riconducibile tanto alle previsioni dell'art. 37, quanto a quelle dell'art. 21 della Costituzione, ma, in virtù della prassi costituzionale francese, nei fatti, non le viene attribuito alcun vero potere normativo.

Infine, merita attenzione la pronuncia del *Conseil* sulla legittimità costituzionale dell'insegnamento corso nelle scuole, la cui conformità,

²⁸ L. FAVOREU, P. GAIA, R. GHEVONTIAN, J.L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit Constitutionnel* cit., 805.

²⁹ La giurisprudenza del *Conseil*, in particolare, ha ricondotto ad unità il potere regolamentare, assegnando all'art. 37 ed all'art. 21 della Costituzione un valore diverso rispetto a quello loro inizialmente attribuito.

³⁰ P. PACTET, *Institutions politiques* cit., 557.

con un'altra *réserve d'interprétation*, resta vincolata ai considerando 24 e 25 della sentenza.

Ricordando la propria giurisprudenza in materia e dichiarando che i limiti e le condizioni ivi richiamati sono gli unici entro i quali è possibile autorizzare l'insegnamento di una lingua regionale nelle scuole primarie, il *Conseil* dichiara la costituzionalità della norma purché l'insegnamento del corso non abbia carattere obbligatorio e non conduca a disparità di trattamento fra gli studenti³¹.

5. La l. n. 751 del 18 dicembre 2001, deve, dunque, essere riletta alla luce delle indicazioni della decisione del *Conseil constitutionnel*. Orbene, è in base a questa nuova lettura che s'impongono alcune riflessioni in merito al significato istituzionale rivestito dal recente processo di revisione dell'ordinamento corso.

Lungi dal costituire un laboratorio sperimentale per la ricerca di nuove soluzioni di decentramento da estendere a tutto il territorio francese, la Corsica, oggi, rappresenta, piuttosto, una «questione da risolvere».

Non si sta assistendo alle prove generali di un prossimo ripensamento che potrebbe coinvolgere tutto l'ordinamento francese. Più semplicemente, in seguito all'intervento del Parlamento e del *Conseil Constitutionnel*, il processo messo in moto nel 2000 dal Governo Jospin è divenuto l'occasione per rispondere, in una logica di accentramento, alle storiche ed inattese aspettative della minoranza corsa.

L'autonomia riconosciuta alla Corsica costituisce, infatti, il tributo minimo che il Governo centrale doveva versare al fine di riaprire un dialogo sereno con le istituzioni e la società dell'isola, limitando al minimo le concessioni.

Del resto la prospettiva lungo la quale si è mossa sin da principio la riforma è stata quella di «enraciner durablement la Corse dans la République», piuttosto che quella di riconoscere all'isola una qualche autonomia politica.

Tanto il caso corso, quanto i recenti interventi di riforma degli ordinamenti dei Territori d'oltremare non costituiscono altro se non interventi puntuali che non mirano allo sviluppo delle autonomie locali, bensì alla salvaguardia del concetto di Stato unitario.

Preso atto dei presupposti ideologici entro cui si sta muovendo il

³¹ Invero, già la nota introduttiva con la quale il Governo aveva presentato il progetto al Parlamento, aveva tenuto conto di questa ormai consolidata posizione del *Conseil constitutionnel*.

procedimento di decentramento³², pare lecito domandarsi, se mai vi sarà, quali potranno essere le condizioni politiche che porteranno alla revisione costituzionale prevista dal Governo per il 2004.

³² Si veda J.Y. FABERON, *Le Statut du territoire de Polynésie française* cit., 5 ss.: «Mais le problème est que les juriste français ont vu (le droit des collectivités d'outremer) sous un angle très administrativiste et très nationaliste sans tenir compte du fait que le droit public n'est plus ce qu'il était avant la V République et que, de plus en plus, il faut regarder l'extérieur car apprécier la portée des changements institutionnels qui se sont produits outremer suppose une bonne connaissance du droit public comparé, non pas tel qu'il est enseigné classiquement mais tel qu'il existe aujourd'hui en Amérique du Nord et près de nous, en Europe».